

## 戦後日本における社会保険中心主義の 成立過程に関する研究

石 岡 常 久

### 〔抄 録〕

日本の社会保障制度が、社会保険を中心に組み立てられ、それを公的扶助で補完するという社会保険中心主義のもとで運営されていることはよく知られている。そこで、本稿では、戦後日本の社会保障における社会保険中心主義の成立過程に関する研究を試みた。

戦後まもなく日本の社会保障は、西欧諸国を参考として、普遍主義への道が追求されたが、次第に選別主義の要素を取り込み、いわゆる社会保険中心主義へと傾斜していくことになる。そして、その背景にあったのは、当時の財政的制約であり、社会保障構想の未成熟さであった。よって、本研究では、占領期における社会保障の構想過程に焦点を当て、いかなる経緯で社会保険中心主義が形成されていったのかを、文献をもとに明らかにする。

キーワード：社会保険中心主義、普遍主義、選別主義、社会保障の理念転換

### は じ め に

本研究は、戦後日本における社会保険中心主義の成立過程に関する一研究である。なお、本稿でいう社会保険中心主義とは、社会保障が社会保険（社会保険方式<sup>(1)</sup>）を中心に運営され、それを公的扶助（選別的公費負担方式<sup>(2)</sup>）で補完するという社会保障の基本理念を指している。

日本の社会保険中心主義が、制度として形成されていくのは、1961年の国民皆保険・皆年金制度の実現以降である。しかし、理念としての社会保険中心主義は、戦後の早い段階から検討が開始され、紆余曲折を経た後、社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告（50年勧告）」（1950年）の中で提起されることになる。「50年勧告」では、まず社会保障における国民の自主的責任を強調した上で、「社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険でなくてはならない」とし、それでも最低生活を維持することができない場合に限定して、補完的な公的扶助（勧告では国家扶助と表現されてい

る）が適用されるという、社会保険中心主義の考え方が明記されている<sup>(3)</sup>。よって、ここに社会保障の基本理念としての社会保険中心主義が確立されたわけであるが、社会保障制度審議会の前身ともいえる社会保険制度調査会においては、普遍主義を追求した社会保障の確立が模索されていたことはあまり知られていない。社会保険制度調査会では、イギリスの「ベヴァリッジ報告」等、西欧諸国の社会保障制度を参考として、新憲法で掲げられた生存権に立脚した普遍的な社会保障の確立が追求されたが、やがて社会保障制度審議会へと議論の場が移ると、それ以上の検討がなされることはなく、選別主義の要素を取り込んだ「50年勧告」へと収斂される形で落ち着いている。すなわち、この時点で、社会保障における普遍主義から選別主義への理念転換が起こったわけである。

これまで、この占領期における社会保障の理念転換については、十分な検討がなされてこなかった。そこで以下では、この時期における社会保障の動きを以下の三段階に区分した上で、理念転換の背景となる要因について考察を試みた。なお、今日、日本の社会保険は、医療保険、年金保険、雇用保険、労災保険、介護保険の五領域に分けて理解されているが、本稿では、医療保険と年金保険を中心に扱うものとする。

## 1. 終戦直後の社会保障の動き

### (1) 公的扶助による生活困窮者の救済

終戦直後の日本は、敗戦処理に追われ、国民は総飢餓状態にあり、まさに大混乱の渦中にあった。また政府も、連合国軍最高司令官総司令部（以下 GHQ）による統治の下で、戦前体制からの変革を迫られていた。

戦争により廃墟と化した日本は、膨大な生活困窮者の問題を自力で解決するだけの政治力・経済力を持ち合わせておらず、よって、この時期の社会保障政策は、GHQ の指導によるところが大きかったといわれている。

まず、日本政府は、1945 年 10 月に当時厚生省健民局であったものを厚生省社会局に改編し、生活困窮者対策に向けた検討を開始した。また、同じ頃 GHQ から「恩給および年金に関する件（SCAPIN338）」が指令されており、それまでの軍人優位であった恩給制度の停止が指示されている。この指令は、非軍事化を徹底する GHQ にとって、極めて重要な意味をもつものであったが、日本政府にとっても、国内の膨大な生活困窮者問題に、およそ 570 万人にも及ぶとされた軍人恩給受給権者に対する救済措置の問題が加わったことを意味していた。

そこで政府は、1945 年 12 月 15 日に生活困窮者への応急的な救済措置として、「生活困窮者緊急生活援護要綱（以下援護要綱）」を閣議決定する。「援護要綱」は、すべての生活困窮者に対し、宿泊施設、給食施設、救護施設の拡充や、衣料、寝具、その他の生活必需品等の現物給付を行うというもので、法案の成立までをつなぐ形で予算措置として決定された（保護は翌年

の4月1日より実施されている)。また、同年12月31日には、政府からGHQに対して長期的な救済計画が提出されており、その中では、近い将来に無差別平等を基本原則とした公的扶助の法整備を行うことが確約されている。

翌1946年2月になると、GHQから「社会救済(SCAPIN775)」が指令され、無差別平等、実施の国家責任、最低生活の保障という公的扶助における三大原則が確認された。この指令は、後に日本の生活保護における基本原則を導いたものとしても有名である。こうして、制度の基本原則が固まってきたことを背景として、国民や新聞ジャーナリズムにおいても、公的扶助制度の早期実現を求める声が高まっていく。そして、1946年9月9日、ついに生活保護法(旧法)は公布され、翌月10月1日から保護が開始された。

当時の生活保護法は、救済の対象は労働能力の有無を問わず生活困窮者一般とされたが、実際には、怠惰や素行不良な者は救済の対象外とされるなど、選別主義が徹底された。これは惰眠のために国民の血税を使わずという、当時の厚生行政の基本理念に由来しているといわれる<sup>(4)</sup>。また、保護の実施主体も市町村となっているが、実際には、保護行政を担える公務員が少なかったため、戦前の救護法のもとで働いていた方面委員が民生委員として職務に当たっており、行政責任という観点からも幾多の課題を残すものであった。よって、この時点での生活保護法は、GHQから強い要請のあった無差別平等、実施の国家責任、最低生活保障という三大原則は一応守られたものの、依然権利性との関係は不明確であり、国民はあくまで国家の反射的利益を受けているに過ぎなかったといえる。

とはいえ、ここに生活困窮者対策の帰結としての生活保護法が完成をみたわけであり、同法がそれ以降、その役割の中心を担っていくことになる。

## (2) 社会保険の再建と社会保障構想の萌芽

今日の社会保障は、保険と扶助という、大きく二つの流れで理解されている。前述したのが、厚生省社会局を中心とした扶助の流れであり、生活保護法がその帰結であった。しかし、戦後の長期的な社会保障構想においては、厚生省保険局を中心とした保険の流れがその主流を占めていたといわれている。

日本の社会保険の成立は戦前にまで遡り、戦間期にかけて被用者保険を中心に拡張を続けた。よって、終戦当時には官業共済組合も含めると、全人口の3分の1が何らかの形により社会保険の適用を受けていたが、戦後は、戦争による直接的な被害と急激なインフレにより、戦前の社会保険は全くの機能不全状態に陥ることになる。

社会保険の運営には、まず国民経済の立て直しが必要となるのは論を待たずでもない。よって、戦後まもなくの生活困窮者対策には、救済の速効性と社会保険の制度的未整備を考慮して、公的扶助が優先されたが、新たな社会保障の確立に向けた議論では、戦前の各種社会保険の再建を志向する人たちが優位を占めていたことも事実である。

では、社会保険再建の流れについて具体的にみていくと、まず特筆すべきものとしては、終戦直後に厚生省保険局の役人たちが、イギリスの「ベヴァリッジ報告」に影響を受けたとされる私案のいくつかを発表している。友納武人や内野千一郎らの所論が代表的なものであろう。

友納武人の「社会保険部門における戦後対策」は、当時の『社会保険時報』（1945年9月号）の中で発表されている。友納構想は、従来の健康保険法、国民健康保険法ならびに各種救済法を、「国民共済組合法」という一本の社会保険に統合し、それに失業保険と家族手当を加えて総合保険化するというものであった。また、友納構想で注目すべきは、「最後の抱擁救済策」と位置付けられた国民共済組合法のなかで、保険と扶助の統合が志向されていることである。保険と扶助の統合論については、次なる段階において具体的な検討がなされていくが、終戦直後の友納構想においても、その胎動を確認することができる。

次に、厚生官僚による私案とは別の動きとして、日本政府は、GHQから軍人恩給停止に関する指令（SCAPIN338）を受けたことを契機に、1945年12月3日、厚生省保険局内に社会保険制度審議会<sup>(5)</sup>を設置している。同審議会設置の目的は、570万人にも及ぶとされた軍人恩給受給権者に対する善後策を、厚生省保険局として講じることであり、戦前の厚生年金保険に準じた新たな年金保険の採用に関する検討が行われた。そして、計七回にわたる審議の結果、審議会は答申書として「俸給生活者厚生年金制度要綱」を作成し、政府に提出している。なお、この答申の可決に至るまでには、一部の委員から、全国民を対象とした国民年金の創設を求める声が挙がったが、当時は時間的制約により、それ以上の検討がなされることはなく、一般俸給生活者を対象とした一本の年金制度を創設し、そこに恩給制度のすべてを移行するという案で落ち着いている<sup>(6)</sup>。こうして審議会は、GHQの指令に対する一応の回答を出したわけであるが、その内容は軍人恩給停止に伴う応急措置としては不十分だと判断され、結果、公的扶助である「生活困窮者緊急援護要綱」が軍人恩給受給権者に対する措置策として採用されることになる<sup>(7)</sup>。

また、社会保険制度審議会も、これ以降目立った活動はなく、廃止に至っている。

## 2. 社会保障構想の新たな展開

### （1）普遍主義を追求した「社会保障制度要綱」

1946年3月28日、日本政府は、新たな社会保険の整備を目的として、厚生省保険局内に社会保険制度調査会を設置する。同調査会は、この年の2月に結成された社会保障研究会<sup>(8)</sup>が作成した「社会保障案」をたたき台として、新たな社会保障確立に向けた審議を重ねていった。

社会保障研究会による「社会保障案」では、イギリスの「ベヴァリッジ報告」を参考として、新憲法における生存権規定に立脚した国民の最低生活保障が強調されるとともに、既存の制度の枠組みにとらわれない、全国民対応の新たな社会保障の確立が宣言された。また、その中核

となる制度として、保険と扶助を統合した「総合的社会保険」の創設が志向されており、友納構想以降の統合論の流れを確認することもできる。

以下、社会保険制度調査会における審議の流れについて時系列に記すと、まず同調査会は「社会保障案」を土台とした「社会保障制度要綱(末高, 近藤, 園私案)」を報告しており、これを基にして「社会保障制度要綱(第一草案)」, 「社会保障制度要綱(第二草案)」と検討を重ねていった。また, 「第二草案」がまとめられると, GHQや各種関係団体との折衝が繰り返され, 草案自体も練り上げられていくことになる。そしてついに, 1947年10月8日の社会保険制度調査会第四回総会において, 同調査会の最終案といえる「社会保障制度要綱」は満場一致で可決され, 政府に答申されるに至ったのである。

このような「社会保障制度要綱(以下制度要綱)」では, 冒頭で以下の基本理念が掲げられた<sup>(9)</sup>。

#### 一, 最低生活の保障

憲法25条の, 国民の健康で文化的な最低生活の保障のためには, 現在の社会保険制度や生活保護制度では, 不十分であり, このためには新しい社会保障制度確立の確立が必要である。なお, この制度の確立は経済再建の基本条件のひとつである。

#### 二, 全国民を対象とする総合的制度

この制度は, 現在の各種の社会保険を単につぎはぎして統一するものではなく, 生活保護制度をも吸収した全国民のための革新的な総合的社会保障制度である。なお, この制度は, 最低生活を保障するものであるから, それ以上の生活の維持のためには, これと併せて各種の任意保険や共済施設の利用を極力奨励する。

#### 三, 社会政策諸部門との関係の尊重

この制度は, 雇用, 賃金, 住宅, 衛生, 医療, 教育その他公共の福祉等に関する政策並びに施設との関係を密接にし, これらの諸政策の拡充強化とならんで, 国民生活の保障を確立せんとするものである。

まず, 「制度要綱」で描かれた社会保障計画では, 「生活保護をも吸収した」一本の総合的社会保険が構想されており, よって, 保険と扶助による, いわゆる「二階建て方式」を採用していない。保険と扶助の統合論は, 戦後まもなくの友納構想に確認でき, また社会保障研究会が作成した「社会保障案」でも志向されていたが, 前年にまとめられた「第二草案」では, 社会保険の補完として公的扶助(生活保護法)が設けられており, その後の審議の中で修正されたと思われる<sup>(10)</sup>。というのも, 調査会の中では, 「社会保障の確立」という観点から, 保険と扶助を統合すべきだという意見が最後まで根強く, よって, 最終的には, 統合に踏み切る他なかったという事情があった<sup>(11)</sup>。したがって, 「制度要綱」で提起された総合的社会保険には,



従来の社会保険方式にみられる排除原理が、原則として除去されている。これはイギリスの「ベヴァリッジ報告」、あるいはその他の西欧諸国の社会保障にもみられない日本の独自構想であり、特異な社会保険制度の形でもあった。すなわち、「制度要綱」で構想された総合的社会保険は、名目こそ社会保険であるが、給付に際して、保険料の支払い有無や期間は問われることがなく、いわゆる従来の社会保険方式というよりも、今日でいうイギリスの NHS（国営無料医療サービス）ないしデンマークやスウェーデンの年金制度にみられるような、普遍主義の理念を追求した社会保険であったといえることができる。よって、戦後の早い段階から模索されてきた、全国民を対象とした保険と扶助の統合論は、この段階において検討が具体化され、「制度要綱」の中で実を結んだのである。

このような革新的社会保障を構想した「制度要綱」は、しばしば「ベヴァリッジの日本版」だとか、あるいは「ベヴァリッジ報告をしのぐ理想案」だと言われたが、実施に向けた積極的な議論がなされる事はなかった。なぜなら、この制度の完全実施には、当時の予算で約 3,300 億円、当時の国民所得の約 36% に当たる費用が必要であったためであり、よって、経済安定本部や大蔵省をはじめとする政府関係者の反応も冷ややかで、「夢物語」という形容詞をつけて語られるだけであった<sup>(12)</sup>。また、「制度要綱」の社会保障計画に対しては、調査会内部からも、「国民がこれに慣れきってしまい、向上心や自制心を失うことになれば、国家の将来になげかわしいことになるのではないか（野口正造）」、「インフレ下では、もっと現物給付に重点を置いたほうがいい（宮尾武男）」といった反対意見が相次いでいる<sup>(13)</sup>。まさに「制度要綱」とは、期待と疑念が共存した社会保障案であったといえよう。

## （2）アメリカ社会保障調査団による報告書

ここで「社会保障制度要綱」の答申と時を同じくして、アメリカ社会保障調査団<sup>(14)</sup>から社会保障に関する報告書（以下ワンデル報告）が提出されていることにも触れておく。

「ワンデル報告」は「制度要綱」を参考にして作成された計 326 頁にも及ぶ膨大な報告書であり、前半部では、現行の社会保険、生活保護、公衆衛生・医療など各法の分析と批判が展開され、後半部では、日本が実現可能な社会保障計画が詳細に提案されていた。

まず、「ワンデル報告」で特筆すべきは、「いかなる社会保障計画においても、その基礎をなすものは、公的扶助である」として、日本の生活保護法（旧法）を、「最も進歩せる型として考えられている、包括的な無差別の公的扶助制度である」と、積極的に評価している点である<sup>(15)</sup>。これについて近藤文二は、GHQ は日本政府に対して「生活保護を中心とした社会保障制度を推進させようとするねらいがあった」<sup>(16)</sup>と回想しているが、実際のところは定かでない。ただ、報告書の内容をみても、生活保護中心の社会保障計画を推進しようとしたなどとは断定できず、あくまで自らが主導して作った生活保護に対する「手前みそ」とであると解釈するのが自然であろう。

次に、社会保険についてみていくと、「ワンデル報告」では、社会保険を医療保険とその他一切の現金給付保険の二つに体系統合することが提案されている。具体的な制度の仕組みについては割愛するが、医療保険は、基本的に戦前における日本の「皆保険」体制を支持し、それを手直し・強化していくという姿勢が示されている。また、年金を含む現金給付保険についても、年金給付は被用者に限定され、こちらも戦前の年金制度に対して画期的な提案をするまでには至っていない。すなわち、「ワンデル報告」を概観してみると、その内容は「制度要綱」を参考にして作成されたというより、むしろ既存の社会保険の統合と強化に重点が置かれており、とりわけ医療保険については、ほぼ戦前からのものを踏襲しているに過ぎなかった。よって、この報告書で示された社会保障計画は、基本的には、既存の社会保険を堅持し、それをより強固な生活保護で補完するという、社会保険中心主義の考えを支持していたのだともいえる。

こうしてGHQから提案された報告書は、先述した社会保険制度調査会が答申した「制度要綱」と比較しても、はるかに具体的かつ詳細で、実現性に富んだものであった。しかし、このような社会保障計画に対しても、日本政府は実施に消極的であり、熱意を示さなかったといわれている。

### 3. 占領期における社会保障構想の帰結

#### (1) 社会保障制度審議会による「50年勧告」

1948年12月23日、日本政府は、社会保障に関する企画、立案を目的とした内閣と同列の諮問会議を設置することという「ワンデル報告」の趣旨にしたがい、社会保障制度審議会を設置する（同時に社会保険制度調査会は廃止されている）。同審議会では、まず今後の社会保障確立に向けた参考書として、イギリスの「ベヴァリッジ報告」、社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」、現行各種社会保険制度、GHQによる「ワンデル勧告」等が紹介され、最終的な検討と審議が開始されることになった。

とはいえ、発足当初の審議会は、ドッジ不況による保険財政の危機や失業者問題などに対する、当面の課題について応急的な勧告のいくつかを出しただけで、新たな社会保障確立という最も重要な議題においては、その基本方針さえも決められないでいた。しかし、状況を見かねた大内兵衛会長の発言<sup>(17)</sup>を機に、起草のための特別小委員会が編成されると一転、社会保障確立に向けた検討は本格化していくことになる。

では、審議の経過についてみていくと、まず1949年9月16日の第一起草特別小委員会において、近藤文二、長尾春雄両委員から原案としての私案が報告されている。「近藤・長尾私案」では、社会保障における権利と義務を明確にするためにも、社会保険による制度運営が強調されており、保険の負担の能力がない者に対しては、全額国庫による公的扶助で対応する案

が示されていた。よって、この私案においては、保険を扶助で補完するという社会保険中心主義の考え方が採用されており、社会保険制度調査会で志向された保険と扶助の統合論を確認することはできない。また私案では、経済的、財政的制約が随所に指摘されており、近藤、長尾両委員も、「理想案を出したいが、現下の国情に即するには、単なる理想案では空文に過ぎないから実行可能なる線に沿って立案した」と、私案作成に至った経緯について説明している<sup>(18)</sup>。

こうして「近藤・長尾私案」は、社会保障の確立に向けた議論の緒となり、特別小委員会を中心に、さらに検討が重ねられていった。そして、同年11月14日には、社会保障の基本原則を示した「社会保障制度確立のための覚書（以下覚書）」が公表され、特別小委員会を新たに再編した幹事委員会の中で具体化されていくことになる。

幹事委員会は、「覚書」の基本理念をもとに、さらにアメリカ社会保障調査団の「ワンデル報告」を考慮に入れ、草案全般にわたって検討を加えていった。とりわけ、医療制度の合理化と社会保険の統合問題に時間が割かれ、各関係団体との折衝を繰り返しながら、社会保障計画は練り上げられていく。審議の争点は多岐にわたり、社会保障の範囲や医療保険の経営主体、一般国民を対象とする国民年金制度の創設、被用者年金の財政方式、行政機構等、いずれも委員の間で常に意見が対立し、激しいやり取りが展開されたと当時の関係者は回想している<sup>(19)</sup>。

こうして幹事委員会は、約5ヵ月間にわたる審議を終え、1950年6月13日の社会保障制度審議会第15回総会において「社会保障制度研究試案（以下試案）」を公表する。「試案」が公表されると、各方面から論評が発表されるとともに、GHQからも意見書が提出され、最終調整が行われた。そしてついに、1950年10月16日の第18回総会において、「社会保障制度に関する勧告（50年勧告）」は採択され、吉田茂内閣総理大臣に宛てて進達されたのである。

## （2）社会保険中心主義への収斂

社会保障制度審議会で採択された「50年勧告」は、占領期における社会保障構想の帰結であり、そこには「社会保障の本来の目的を距ることは遠いけれども、（中略）少なくともこの程度のことをやらなければ、当面する社会不安に対する国家の責任を果たすことはできない」<sup>(20)</sup>という、委員たちの社会保障に対する想いが込められていた。

「50年勧告」は、前文と総説、以下5つの編、補則で構成されている。前文において、憲法25条を規範とする生存権の保障や、国家責任による社会保障の実施が提起されているのは、社会保険制度調査会からの基本理念を踏襲しているといえよう。

では、その中身について具体的にみていくと、まず「50年勧告」では、社会保障の中心に社会保険が位置付けられ、それを公的扶助で補完するという、いわゆる「二階建て方式」の社会保険中心主義が提起されている。したがって、勧告という社会保険には、従来の社会保険方式の性格である排除原理が取り込まれており、保険と扶助の統合を図った社会保険制度調査会



における総合的社会保険とは、明らかに異なる制度となっていた。

その中で、医療保険に関するものは、被用者を対象としたものと、その他の一般国民を対象としたものに分けて実施され、被用者保険については、常時5人未満の零細企業の従業員も含め、すべての労働者を一本の社会保険に強制適用する仕組みになっている（これとは別に組合形態のものは推奨している）。また、一般国民（被用者以外）を対象とした医療保険は、市町村およびその連合を経営母体とし、任意設立強制加入の原則で実施することが提起された。

次に、年金制度については、被用者を対象とするものだけが提起されており、一般国民を対象とした年金制度の創設については、一部例外<sup>(21)</sup>を除き、将来に先送りされている。被用者年金は、経営主体を政府とし、医療保険と同様、すべての被用者を一本の制度に強制適用する仕組みになっており、保険給付は、老齢給付、遺族給付、廃疾給付に分類され、老齢給付は、保険料を15年以上払い込んだ者を対象に、男子60歳女子55歳から月額2,000円程度の支給を行うという内容になっている。

「50年勧告」の特徴については、枚挙にいとまがないが、本稿の趣旨から次なる二点に集約すると、以下のようになる。

- 一、「50年勧告」で提起された社会保険は、社会保険制度調査会で模索された保険と扶助を統合した総合的社会保険ではなく、排除原理を伴う、いわゆる従来型の社会保険方式であったこと。
- 二、このような社会保険を社会保障の中心に位置付け、それを公的扶助で補完するという社会保険中心主義を採用したこと。

とりわけ、社会保険における理念転換の落差は「50年勧告」へと収斂した部分でもあり、それに追従される形で、社会保険中心主義が確立されたと結論付けることができよう。

### (3) 社会保障の理念転換

社会保険制度調査会で模索された総合的社会保険への道は、社会保障制度審議会に移行すると、「50年勧告」へ収斂していくという形で挫折をみた。すなわち、「社会保障制度要綱」で追求された普遍主義の理念は、やがて選別主義の要素を強めた従来型の社会保険方式へと転換していったわけである。

「制度要綱」の破棄については、一般的に財政的見地から実現不可能であったと説明されている。確かに、戦後の経済状態が不安定な中で、国民所得の36%もの費用を必要とする社会保障計画に対して、大蔵省や経済安定本部が難色を示すのは、当然のことであった。しかし、単に財政的見地とは異なる、他の要因も考えることができないだろうか。本稿で考察を試みたいのは、「制度要綱」自体の論理的欠陥、論理的未成熟さである。

社会保険制度調査会は、保険と扶助を統合した社会保障として、一本の総合的社会保険の確立を提案した。歴史的にみても、社会保障には、保険と扶助という二つの大きな流れが存在し、この両者の関係は、国情や社会情勢の変化によって接近したり、あるいは離れたりする。そんな中で、当時、ソ連の無料医療サービスや、スウェーデンの補足年金制度など、一見すると保険とも扶助ともとれない、新たな形態の社会保障の存在が明らかになってくる。そして、これらの制度には、やがて保険でも扶助でもない、保険と扶助を統合した「第三の道」という評価が与えられていった。ILO も、1942 年に発表した『社会保障への途』の中で、このような「第三の道」といわれる制度について触れ、「社会保険と社会扶助を単一の制度に統合することは、単純さ、被保険者にとっての保障、管理上の経済などの点で利点を生む。統合への主たる障害は、大部分の国において、保険の範囲は被用者に限られているのに、扶助の範囲はそのサービスを必要とするすべての人に広がっている点である。しかし、保険の範囲が国民全体となり、すべての成人及び児童を包括するにいたると、この障害は消滅する」<sup>(22)</sup>と、比較的前向きな評価を下している。

社会保険制度調査会の委員たちが、この ILO の見解、あるいは社会保障における「第三の道」の国際情勢を、どの程度意識していたかは定かでない。しかし、当時、日本の委員たちも、社会保険の給付範囲を広げていくことで、それが公的扶助の役割をも代替するという、「第三の道」に近い考え方を志向していたことは、ほぼ間違いないと思われる。ただ、そもそも社会保険と公的扶助は、根本的に異なる性格もつ制度であり、両者を一つの制度に統合するという考え方には、論理的な矛盾が生じざるを得ない。

従来型社会保険とは、原則として保険料の拠出を前提として給付される仕組みであり、伝統的な公的扶助は、社会保険やその他の施策によって最低生活を維持できない人たちの中から、資力調査などを経て、選別的に給付される仕組みをとっている。よって、公的扶助を必要とするような、所得の低い人（あるいは所得のない人）たちにまで社会保険を適用していくというのは、制度の実施上様々な困難が生じることになる。ただ、その方法がないわけでもない。例えば、「制度要綱」では、全国民が費用の拠出義務を負うことになっているが、その際保険料の支払い能力が低い人を考慮して、保険料を低額に統一し、不足部分を大量の公費で賄うか、あるいは減免措置を段階的に細分化して、すべての国民が保険料を支払えるように社会政策的修正を徹底すれば、「制度要綱」が掲げるような「皆保険皆保障」も可能であろう。しかし、社会保険制度調査会の記録をたどる中で、委員たちの間でそこまでの検討がなされた形跡はなく、実際に、このような総合的社会保険の不透明な部分については、調査会内部からもいくつかの疑問点が指摘されている。一例を挙げるとするならば、「制度要綱」が答申された第四回総会において、野口正造（生命保険協会）から私保険を引き合いにして、（総合的社会保険において）給付と反対給付の原則が成立するののかという質問があり、これに対して末高信は、「社会保障といわれますのは、社会保険と必ずしも同じものではない。また、社会保険という

ものの自体が一般の私保険の保険原理と違います点は、やはり給付と反対給付の原則というものが一応守られておるような、またあるところにおきましては雇主の負担であるとか、その他いろいろなところでもって多少自営保険、私経済保険の給付と反対給付の原則が破られるところに社会保険の特殊な性格があったかと思うのでありますが、それが社会保障インシュアランスとセキュリティーの相違であります、けっきょく保障となりますとやはり社会保険の殻を一応破って出るといふところに社会保障の意味があるのではないだろうか」という発言をもって応えている<sup>(23)</sup>。すなわち、この発言で強調されているのは、制度自体の論理的整合性ではなく、社会保障に対する基本理念や哲学であった。よって、「制度要綱」を作成した委員たちの良心的意図や考え方はある程度評価できるとはいえ、それが実効性をもつものであったかどうかは、財政的見地のみならず、論理的見地の面からも、様々な障壁があったといえよう。そして、このような弱点を抱えた「制度要綱」は、当時の時代背景の下で、いとも簡単に「50年勧告」へと傾斜していったといえるのである。

## ま と め

佐口卓は、戦後日本の社会保障を、「第二次世界大戦後の社会保障制度の展開は、当初は普遍性を求める方向を示したとみてよいが、そこにしだいに選別性がとり入れられることになり、いうところの北欧型から大陸型への変わってきた」と指摘する<sup>(24)</sup>。すなわち、占領初期における民主化の高揚の中で、高々と掲げられた普遍主義に立脚した社会保障理念は、次第に時代の流れに翻弄され、選別主義をとりこんだ現実的な社会保険方式へと舵を切っていったわけである。

社会保険制度調査会が答申した「社会保障制度要綱」が破棄された要因については、記録上「財政的見地から考慮を払われなかった」というのが通説となっているが、本稿では、財政的見地とは別の要因として、「制度要綱」の論理的側面、具体的には保険と扶助の統合論に関して論理的に未熟な側面があったのではないかという仮説のもと考察を試みた。その結果、この段階での社会保障構想は、制度の論理的整合性よりも、改革の意図や理念に重点が置かれ、よって、論理的欠陥を抱えた「制度要綱」は、当時の時代背景のもとでは実行性をもちえず、「50年勧告」へ収斂していったという結論を導き出した。

ただ、この時期の理念に偏重した社会保障構想が、全く無意味であったかといえばそうではない。人民の権利とは、まず基本理念の確立から始まるのであって、その上に制度が構築されていく。すなわち、基本理念の方向性如何で、制度の姿も変わってくるのである。『国民年金の歩み』の著者は、戦後の年金構想の意義について、「戦後の早い時期において、このように学識経験者による先進諸国の社会保障制度の研究が進められて、それが勧告に具体的構想として取りまとめられた、その中には未適用者に対する年金制度の創設の必要性が示されたことは極

めて大きい意義を有するものであった」<sup>(25)</sup>と述べているが、これは年金制度に限ったことでない。「制度要綱」が打ち出した国民の最低生活保障、全国民対応、制度の統一化などの改革理念は、後の社会保障理念の礎となり、今なお色褪せることなく、我々に多くの課題を突きつける。

なお、社会保険制度調査会が、普遍主義に立脚した社会保障を確立する際に、なぜ現在の北欧諸国の社会保障にみられるような普遍的公費負担方式（税方式）ではなく、社会保険を採用したのかについては、深く突き詰めることができなかった。一説では、当時社会保険の研究を専門としていた近藤文二が、社会保障の理論をめぐる議論の中で、社会保障は社会保険のスタイルでなくてはならないと強く主張したといわれているが<sup>(26)</sup>、この説を含め、事実を明らかにすることを今後の課題としたい。

〔注〕

- （１）社会保険方式とは、私保険の原理である「保険原理」と、社会政策的な配慮から部分的に修正する「社会原理」からなる社会保険でもって、社会保障制度を運営する仕組みである。それは原則「保険料を事前に拠出し、それを条件として何らかの拠出を行う」という排除原理を有し、社会原理がそれを修正しきれない場合は、社会保険から脱落するものが必然的に生じることになる（里見賢治『新年金宣言—基礎年金を公費負担方式（税方式）へ』2008年、山吹書店、149頁）。
- （２）公費負担方式（税方式）とは、税を主体とする公費によって社会保障制度を運営する仕組みである。公費負担方式は、日本の生活保護法に代表されるように、資力調査によって低所得者に給付を限定するような選別的公費負担方式（本稿では公的扶助や社会扶助を同義語として扱う）と、北欧はじめ西欧諸国にみられる、一定の条件を満たせば資力調査なしに給付されるという普遍的公費負担方式に分類することができる（前掲書『新年金宣言—基礎年金を公費負担方式（税方式）へ』148頁）。
- （３）社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』1968年、至誠堂、189頁
- （４）当時厚生省社会局局长であった葛西嘉資が「『飲む、買う、打つ』のようなものは保護しない」との趣旨をサムスに説明すると、ニッコリ笑って同意を得たとのエピソードが紹介されている（厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』1981年、287頁）。
- （５）社会保険制度審議会の主なメンバーは以下である。入江貴一（恩給金庫理事長）、金森徳次郎（元法制局长官）、石坂泰三（第一生命保険相互会社社長）、高木三郎（元恩給局长）、清水玄（元厚生省社会保険局长）、鮎澤巖（東洋経済新報社）、野口正三（生命保険協会理事長）、森莊三郎（東大教授）、末高信（早大教授）、園乾治（慶大教授）、近藤文二（大商大教授）、他（村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、218頁）。
- （６）社会保険制度審議会では、全国民を対象とする「社会救済（social relief）」の方向が検討されており、同審議会内においても、「国民年金まで発展する様に着想すべき（園乾治）」「実行はまず軍人、文官。…将来には拡大していくように（金森徳次郎）」などといった意見が出されている（村上貴美子『1950年所得保障制度体系の形成過程』1998年、筑波大学（社会学）博士論文、71頁を参考のこと）。
- （７）『国民年金の歩み』の著者は、この日本政府の案はGHQの承認も得て法案作成の準備を進めていたが、国会に提出する直前に極東委員会の指示によって葬りさられたと、当時を振り返っている

(菅沼隆監修『資料セレクション 日本の社会保障 第5巻 国民年金の歩み：昭和34-36年度』2010年、日本図書センター、3頁)。「俸給生活者厚生年金制度要綱」の破棄についての真意は明らかでないが、日本の非軍事化の観点から、社会保険制度審議会の案には問題があったと思われる。

- (8) 社会保険制度調査会の委員にも名を連ねる末高信、近藤文二、園幹治に、大河内一男、平田富太郎を加えた学識経験者を中心とした社会保障に関する研究会である。
- (9) 前掲書『戦後の社会保障 資料』164頁
- (10) 「第二草案」では、「社会保険を以てしても、尚その最低生活を保障することの困難なる者に対しては生活保護によってその生活を保障する」という二階建てモデルが志向されている(『社会保険時報 第34巻 号外—戦後社会保障発足期における—社会保険制度調査会についての記録』1963年、67頁)
- (11) 第一小委員会の議事録では、中山伊知郎らが社会保障の一本化を強調している。なお、一本化への方向転換がみられるのは、22年9月18日付で作成された「社会保障制度要綱(幹事案)」以降である(前掲書『社会保険時報 第34巻 号外』69頁)。
- (12) 1947年10月8日の「制度要綱」答申前にあたる第6回第一小員会(1947.9.16)において、経済安定本部の立場からの意見開陳があった。会議では活発な意見交換がなされたが、その中で稲葉秀三経済安定本部官房次長(当時)は、「経済の安定、財政の均衡を得ることは、ここ当分は難しい。非常な困難がある現状からいって、かかる制度を早急に実現することは極めて困難と言わざるを得ない」と発言している。
- これに対して各委員から、「現在の日本経済の窮乏下では、すべてに満足のゆく生活を保障することは困難であるが、社会保障の哲学というものが必要であると思う。(中略)よって、社会保障の計画は理想的なものであり、高遠なものではなくてはならない。国民の心理に、社会保障に対する期待を抱かせるように導くべきである。即ち客観的な基盤を作っておくことが必要である(鮎澤委員)」、「いたずらに現実の事態ののみにとらわれて手も足も出ないという狭い考え方では雄大な理想をもって民生安定のために努めることは不可能であると思う(末高委員)」等といった反対意見も出されたが、当時、主務官庁に対して非常に強い指示の権限を持っていた経済安定本部の、「制度要綱」実施に対する消極的な立場は、「制度要綱」のお蔵入りへの一因となった(前掲書『社会保険時報 第34巻 号外』70頁)。
- (13) 前掲書『社会保険時報 第34巻 号外』98頁、102頁
- (14) 米国社会保障制度調査団のメンバーは以下である。団長・ウィリアム・H・ワンデル(社会保障行政部)、バーネット・M・デーヴィス(公衆衛生部)、ジョセフ・W・マウンティン(公衆衛生部)、パーケフ・S・サンダース(社会保障行政部)、フランシス・A・ステイトン(社会保障行政部)(前掲書『戦後の社会保障 資料』25頁)。
- (15) 前掲書『戦後の社会保障 資料』38頁
- (16) 近藤文二「アメリカ社会保障制度調査団報告と社会保障制度審議会の勧告」(出光宏編『講座 社会保障Ⅲ 日本の社会保障の歴史』1959年、至誠堂、242頁)
- (17) 末高信「戦後における社会保障の芽生え」(大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』1961年、至誠堂、48頁)
- (18) 「近藤・長尾私案」とその説明書ならびに審議の経過は、日本医師会『日本医師会雑誌』1949年11月号、788頁を参照されたい。
- (19) 近藤文二・吉田秀夫『社会保障勧告の成立と解説』1950年、社会保障調査会、82頁(菅沼隆監修『日本社会保障基本文献集 第Ⅱ期 被占領下の社会保障構想 第18巻 社会保障勧告の成立と



解説』2007年、日本図書センター)

- (20) 前掲書『戦後の社会保障 資料』189頁
- (21) 70歳以上に達したもので18歳以上の子や孫がない者に限定して、月額1000円程度を給付するというものがある。
- (22) 社会保障研究所編『ILO. 社会保障への途』1972年、社会保障研究所、115頁
- (23) 前掲書『社会保険時報 第34巻 号外』98頁
- (24) 佐口卓『戦後日本社会保障の焦点(3) — 皆保険・皆年金の展開 —』(社会保障講座編集委員会編『社会保障の理論と思想 第1巻』1980年、総合労働研究所、92頁)
- (25) 菅沼隆監修『資料セレクション 日本の社会保障 第5巻 国民年金の歩み：昭和34-36年度』2010年、日本図書センター、6頁
- (26) 社会保障制度審議会事務局編『社会保障の展開と将来 — 社会保障制度審議会五十年の歴史』2001年、法研、298頁

〔参考文献〕

- ・平田富太郎『社会保障への途』1950年、前野書店
- ・厚生省保険局編『厚生年金保険十五年史』1958年、厚生団
- ・矢内原忠雄編『戦後日本小史 上巻』1958年、東京大学出版会
- ・出光宏編『講座 社会保障Ⅲ 日本の社会保障の歴史』1959年、至誠堂
- ・厚生省二十年史編集委員『厚生省二十年史』1960年、厚生問題研究会
- ・総理府社会保障審議会事務局『社会保障制度審議会十年の歩み』1961年、社会保険法規研究会
- ・大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』1961年、至誠堂
- ・近藤文二『社会保険』1963年、岩波書店
- ・社会保障研究所編『戦後の社会保障 資料』1968年、至誠堂
- ・社会保障研究所編『戦後の社会保障 本論』1968年、至誠堂
- ・真田是『現代民主主義と社会保障』1971年、汐文社
- ・社会保障研究所編『ILO. 社会保障への途』1972年、社会保障研究所
- ・近藤文二『日本の社会保障の歴史』1974年、厚生出版社
- ・山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス』1975年、至誠堂
- ・大内兵衛『大内兵衛著作集 第6巻』1975年、岩波書店
- ・佐口卓『日本社会保険制度史』1977年、勁草書房
- ・中村隆英編『占領期日本の経済と政治』1979年、東京大学出版
- ・社会保障講座編集委員会編『社会保障の理論と思想 第1巻』1980年、総合労働研究所
- ・総理府社会保障審議会事務局『社会保障審議会三十年の歩み』1980年、社会保険法規研究会
- ・厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』1981年、社会福祉調査会
- ・村上貴美子『占領期の福祉政策』1987年、勁草書房
- ・厚生省五十年史編集委員会『厚生省五十年史(記述編)』1988年、財団法人厚生問題研究会
- ・「社会政策叢書」編集委員会『戦後社会政策の軌道 社会政策学会研究大会 社会政策叢書第14集』1990年、啓文社
- ・歴史学研究会編『日本同時代史1 敗戦と占領』1990年、青木書店
- ・歴史学研究会編『日本同時代史2 占領政策の転換と講和』1990年、青木書店
- ・横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』1991年、学分社
- ・新川敏光『日本型福祉の政治経済学』1993年、三一書房

- ・中山伊知郎監修, 岡崎哲二解題, 経済企画庁戦後経済史編集室編『戦後経済史7 経済安定本部史』1993年, 東林書房
- ・村上貴美子『1950年所得保障制度体系の形成過程』1998年, 筑波大学(社会学)博士論文
- ・三浦文夫・高橋紘士・田端光美・古川孝順編『戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望Ⅲ—政策と制度』2002年, ドメス出版
- ・増山道康「占領初期「理想的社会保障」構想の展開過程」2003年, 岐阜経済大学論集
- ・福永文夫『戦後日本の再生 1945～1964年』2004年, 丸善株式会社
- ・近藤文二『社会保障への勧告: 社会保障制度審議会の経過と社会保障勧告書全文並びに解説』1950年, 社会保険法規研究会(菅沼隆監修『日本社会保障基本文献集 第Ⅱ期 被占領下の社会保障構想 第19巻 社会保障への途 社会保障への勧告: 社会保障制度審議会の経過と社会保障勧告書全文並びに解説』2007年, 日本図書センター)
- ・近藤文二・吉田秀夫『社会保障勧告の成立と解説』1950年, 社会保障調査会(菅沼隆監修『日本社会保障基本文献集 第Ⅱ期 被占領下の社会保障構想 第18巻 社会保障勧告の成立と解説』2007年, 日本図書センター)
- ・里見賢治『新年金宣言—基礎年金を公費負担方式(税方式)へ』2008年, 山吹書店
- ・阿部公一「戦後の経済回復期における社会保障構想の展開」2009年, 東北公益文科大学総合研究論集
- ・雨宮昭一『日本近現代史⑦ 占領と改革』2010年, 岩波新書
- ・菅沼隆監修『資料セレクション 日本の社会保障 第5巻 国民年金の歩み: 昭和34-36年度』2010年, 日本図書センター

(いしおか つねひさ 社会福祉学研究科社会福祉学専攻修士課程修了 研究員)  
(指導教員: 里見 賢治 教授)  
2013年9月30日受理